

Modeli dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama

Iva Lopižić*

UDK 35.071.6(4-11)(4-191.2)
35.072.1(4-11)(4-191.2)
Original scientific paper/izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 27. 9. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 15. 3. 2017.

Konstruiraju se i analiziraju modeli organizacije obavljanja dekoncentriranih poslova državne uprave na državnom teritoriju: model prenesenog djelokruga, funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani model i model organizacijske integracije.¹ Kako bi se ispitala analitička vrijednost tih modela, teorijska analiza svakog od modela popraćena je prikazom organizacije obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama koje su postale članice Europske unije proširenjima iz 2004. i 2007. čiji je teritorijalni sustav upravljanja dugo vremena karakterizirala intenzivna prisutnost (dekoncentrirane) državne uprave na teritoriju. Kako je uvjet pristupanja EU-u bilo jačanje lokalnih kapaciteta, očekuje se da će trendovi u institucionalnom razvoju organizacije obavljanja poslova

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)

¹ Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

državne uprave na teritoriju u tim zemljama uputiti na narav korelacije između jačanja lokalne samouprave i primijenjenog modela teritorijalne državne uprave. Zaključci se interpretiraju i u svjetlu razvoja teritorijalne državne uprave u Republici Hrvatskoj.

Ključne riječi: teritorijalna državna uprava, preneseni djelokrug, područni upravni organi i jedinice, državni predstavnici na teritoriju, dekoncentracija, postsocijalističke zemlje

1. Uvod

Iz raznih razloga tehničke i interesne naravi dio poslova državne uprave mora se obavljati na teritoriju. Cilj ovog rada jest razviti klasifikaciju modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju te ispitati analitičku vrijednost predložene klasifikacije kroz prikaz empirijskih tipova teritorijalne državne uprave. Temeljni kriterij koji je primijenjen za formiranje modela kriterij je intenziteta integracije državnih upravnih organa na teritoriju prema kojem se razlikuju četiri strukturna modela obavljanja poslova državne uprave na teritoriju: model prenesenog djelokruga, funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani model i model organizacijske integracije. Na kriterij različitog intenziteta integracije nadovezuju se daljnje razlike među modelima: odnos sa središnjim upravnim organima, teritorijalni okvir za obavljanje poslova državne uprave i raznovrsnost poslova koje obavljaju državni upravni organi i jedinice na teritoriju.

Opis karakteristika modela popraćen je studijama teritorijalne državne uprave u postsocijalističkim zemljama članicama EU-a (Bugarska, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija). Te su zemlje odabrane kao empirijski tipovi jer je intenzivna prisutnost državne uprave dugo vremena bila temeljna karakteristika njihova teritorijalnog sustava upravljanja. Nadalje, kako su ove zemlje da bi postale članice EU-a morale ojačati kapacitete lokalne samouprave, očekuje se da će se na temelju praćenja institucionalnog razvoja njihove teritorijalne državne uprave moći izvesti zaključci o međuodnosu jačanja lokalnih kapaciteta i primijenjenog organizacijskog modela. Zbog tog razloga trendovi u razvoju teritorijalne državne uprave na kraju rada prikazuju se u odnosu prema određenim karakteristikama sustava lokalne samouprave tih zemalja (veličini osnovnih lokalnih jedinica, broju samoupravnih te-

ritorijalnih stupnjeva te udjelu samoupravnih jedinica u BDP-u/ ukupnoj javnoj potrošnji) te izvode zaključci o naravi korelacije između razvoja lokalne samouprave i teritorijalne državne uprave.

Zaključno, raspravlja se o mogućnosti predloženih modela da obuhvate stvarnost teritorijalne državne uprave i u svjetlu iznesenih zaključaka ukratko prikazuje razvoj teritorijalne državne uprave u Hrvatskoj.

2. Teorijsko-metodološki okvir

U starijoj znanstvenoj literaturi o teritorijalnoj državnoj upravi modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju klasificiraju se u *prefektoralni* i *funkcionalni* model. Te kategorije nastale su indukcijom pojavnih oblika državne uprave na teritoriju pa se funkcionalnim modelom označava ono što je karakteristično za teritorijalnu državnu upravu u Velikoj Britaniji, a prefektoralnim ono karakteristično za Francusku i Italiju (Fried, 1963; Smith, 1967; Ridley, 1973). Novija literatura ili prati staru klasifikaciju ili gradi nove modele po funkcionalnom kriteriju razlikujući *separatistički* i *mješoviti model* teritorijalne uprave (Kuhlmann & Wollmann, 2014). Temeljni nedostatak prvonavedene klasifikacije je taj što ne obuhvaća suvremene načine organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju. Drugonavedena klasifikacija usmjerena je na razumijevanje odnosa državnih upravnih organa i jedinica i lokalnih samoupravnih organa, a ne na obilježja pojavnih oblika teritorijalne državne uprave. Zbog toga, u ovom će se radu konstruirati nova klasifikacija modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju i odrediti specifične karakteristike svakog modela.

Temeljni kriterij koji će biti primijenjen za formiranje modela jest kriterij intenziteta integracije državnih upravnih organa na teritoriju. Idući od pola najmanje prema polu najveće razine integracije, moguće bi bilo razlikovati četiri strukturna modela: model prenesenog djelokruga, funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani model i model organizacijske integracije. U modelu prenesenog djelokruga država ne osniva svoje organe na teritoriju, već obavljanje poslova državne uprave dodjeljuje na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama. U funkcionalno fragmentiranom modelu poslove državne uprave na teritoriju obavljaju područne upravne jedinice koje su organizacijske jedinice resornih središnjih upravnih organa, a na teritoriju djeluju samostalno jedna u odnosu prema drugoj. U personalno integriranom modelu integracija područnih

upravnih jedinica ostvaruje se putem državnog predstavnika na teritoriju. Središnji upravni organi na državnog predstavnika prenose određene ovlasti i sredstva utjecaja na svoje područne jedinice čime se državni predstavnik interpolira u hijerarhijske veze između središnjih upravnih organa i njihovih područnih jedinica ostvarujući određen intenzitet integracije područnih jedinica. U modelu organizacijske integracije područne upravne jedinice organizacijski se spajaju u jedinstveni državni područni upravni organ koji u teritorijalnoj jedinici obavlja sve poslove državne uprave kada je intenzitet integracije državne uprave na teritoriju najveći.

Na različitu razinu integracije državnih organa na teritoriju nadovezuju se daljnje razlike među modelima: odnos sa središnjim upravnim organima i teritorijalni okvir za obavljanje poslova državne uprave. Prijenos poslova sa središnje razine na lokalne organe u modelu prenesenog djelokruga je *upravna decentralizacija*. Prijenos poslova na državne teritorijalne organe u ostalim modelima je *dekoncentracija* pa se državni organi i jedinice na teritoriju nazivaju i *dekoncentriranim organima/jedinicama*. Temeljna je razlika između tih dvaju oblika rasterećenja središnje vlasti od obavljanja poslova intenzitet nadzora: kod upravne decentralizacije poslovi se prenose na sustav lokalne samouprave pa je nadzor ograničen na nadzor ustavnosti, zakonitosti i svrsishodnosti, a kod dekoncentracije se poslovi prenose unutar sustava državne uprave pa je nadzor hijerarhijski (Koprić et al., 2014). Odgovornost lokalne samouprave za obavljanje poslova u prenesenom djelokrugu je eksterna: lokalne jedinice odgovaraju nekom od organa državne uprave ili Vladi, najčešće putem nositelja izvršne vlasti. U funkcionalno fragmentiranom modelu odgovornost područnih upravnih jedinica je interna i ostvaruje se u odnosu prema središnjim organima čije su organizacijske jedinice. U personalno integriranom modelu za poslove koji su sa središnjih organa prenesene na funkcionara odgovornost je na državnom predstavniku koji kao funkcionar općeg tipa odgovara Vladi, a za one koje su preneseni na područne jedinice odgovornost je na područnim upravnim jedinicama koje odgovaraju svojim središnjim upravnim organima. U modelu organizacijske integracije područni upravni organ odgovara Vladi. Teritorijalni okvir u kojem tijela i organi lokalne samouprave izvršavaju prenesene poslove državne uprave su lokalne samoupravne jedinice. Područne upravne jedinice u funkcionalno fragmentiranom modelu izvršavaju poslove u specijalnim državnim upravnim jedinicama formiranim prema potrebama središnjeg državnog organa proizašlim iz posebnosti i specifičnih zahtjeva resora. U personalno integriranom modelu i modelu organizacijske integracije teritorijalni okvir državnog predstavnika i područnih upravnih jedinica odnosno područnog upravnog organa

su opće državne upravne jedinice organizirane na jednom teritorijalnom stupnjeu ili na više njih.

Posljedica razlikovanja tih strukturnih modela očituje se i u razlikama u raznovrsnosti poslova koje obavljaju državni upravni organi i jedinice na teritoriju. U modelu prenesenog djelokruga dekoncentriranih organa nema, pa sve poslove državne uprave obavljaju lokalne samoupravne jedinice. U funkcionalno fragmentiranom modelu područne upravne jedinice usmjerene su na obavljanje jedne vrste ili manjeg broja vrsta poslova. U personalno integriranom modelu državni predstavnik obavlja više vrsta poslova, a područne jedinice usmjerene su na obavljanje jedne vrste ili manjeg broja vrsta poslova. U modelu organizacijske integracije državni područni upravni organ obavlja sve poslove državne uprave na teritoriju. Raznovrsnost poslova koje obavljaju dekoncentrirani organi i jedinice kao kriterij razlikovanja među modelima bila bi od osobitog značenja za utvrđivanje dominantnog organizacijskog principa u slučaju kada na teritoriju uz državni područni upravni organ djeluju i područne upravne jedinice. U tom bi slučaju valjalo usporediti raznovrsnost poslova državnog područnog upravnog organa s ukupnom raznovrsnosti poslova koje obavljaju područne jedinice.

Specifičnosti pojedinih modela s obzirom na navedene kriterije razlikovanja prikazani su u tablici 1.

Tablica 1. Modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju

Karakteristike		Modeli			
		Model prenesenog djelokruga	Funkcionalno fragmentirani model	Personalno integrirani model	Model organizacijske integracije
Vrsta organa		Organi lokalne samouprave	Državni (područne jedinice)	Državni (državni predstavnik i područne jedinice)	Državni (područni upravni organ)
Intenzitet integracije dekoncentriranih organa		Nema je	Slaba	Srednje jaka	Jaka
Odnos sa središnjim organima državne uprave	Prijenos poslova	Upravna decentralizacija	Dekoncentracija	Dekoncentracija	Dekoncentracija
	Nadzor	Zakonitost i svrsishodnost	Hijerarhijski	Hijerarhijski	Hijerarhijski
	Odgovornost	Središnjem organu državne uprave/Vladi	Resornom ministarstvu	Resornom ministarstvu i Vladi	Vladi

<i>Teritorijalni okvir</i>	Lokalna samoupravna jedinica	Upravne jedinice različitog teritorijalnog dosega i na različitim stupnjevima	Upravna jedinica	Upravna jedinica na jednom teritorijalnom stupnju ili na više njih
<i>Raznovrsnost poslova dekoncentriranih organa i jedinica</i>	–	Mala (usmjerenost na obavljanje jedne vrste ili manje vrsta poslova)	Srednje izražena	Velika (usmjerenost na obavljanje svih poslova državne uprave u teritorijalnoj jedinici)

Izvor: Autoričina klasifikacija

Očekuje se da bi ta klasifikacija modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju trebala biti znanstveno plodonosnija od prijašnjih klasifikacija jer omogućuje smještanje pojava oblika državne uprave na teritoriju u temeljne varijable organizacijske teorije. Promatranje fenomena organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju kroz prizmu znanstvenih dostignuća organizacijske teorije pridonosi širem razumijevanju stvarnosti teritorijalne državne uprave te potiče na formuliranje pretpostavki o korelaciji izabranog organizacijskog modela i promjena u političkoj, društvenoj ili upravnoj okolini teritorijalne državne uprave.

Da bi se ispitala analitička vrijednost modela, opis svakog modela popraćen je konkretnim organizacijskim rješenjima kroz studije slučaja teritorijalne državne uprave u postsocijalističkim zemljama članicama EU-a. Zemlje su klasificirane u pripadajuće modele temeljem preliminarne analize pravnih propisa, službenih izvještaja i znanstvenih istraživanja o njihovu teritorijalnom sustavu upravljanja. Kako su modeli konstruirani idealtipski, zemlje su klasificirane po kriteriju prevladavajućih karakteristika određenog modela.

Proučavanje teritorijalnog sustava upravljanja postsocijalističkih zemalja čini se podesnim iz više razloga. Najprije, iako su te zemlje u sklopu tranzicije morale odvojiti državne i lokalne strukture na teritoriju i izgraditi sustav lokalne samouprave, gusta mreža državnih organa i jedinica na teritoriju dugo je bila temeljna značajka njihovog institucionalnog pejzaža (Illner & Baldersheim, 2003) zbog čega su izvor bogatog empirijskog materijala o teritorijalnoj državnoj upravi. Dalje, kako su tijekom procesa pridruživanja EU-u morale ojačati ulogu lokalne samouprave u pružanju javnih usluga građanima, utvrđivanje trendova u institucionalnom razvoju njihove teritorijalne državne uprave moglo bi sugerirati na narav korelacije između jačanja lokalne samouprave i primijenjenog modela teritorijalne

državne uprave. Prikaz modela kroz iskustva postsocijalističkih zemalja zanimljiv je iz perspektive Hrvatske, koja se u izgradnji svog teritorijalnog sustava upravljanja našla, uz sebi specifične probleme, pred preprekama i izazovima svojstvenim ostalim postsocijalističkim zemljama (Marčetić & Lopižić, 2015).

3. Modeli organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju

3.1. Model prenesenog djelokruga

U modelu prenesenog djelokruga država ne osniva svoje organe i jedinice na teritoriju, već obavljanje poslova državne uprave dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave. Lokalne jedinice javljaju se kao nositelji dviju skupina poslova: vlastitih, lokalnih poslova koje obavljaju u samoupravnog djelokrugu kada imaju određenu razinu autonomije u odnosu prema državnoj vlasti, i prenesenih, državnih poslova kada je njihova autonomija sužena, a njihov status približen statusu državnih organa. Preneseni djelokrug prvi se put spominje u francuskom lokalnom zakonodavstvu iz 1790-ih, a tijekom 19. st. proširio se na zemlje germanskog porijekla pa model danas možemo pronaći u zemljama koje su svoj upravni sustav razvijale pod njemačkim utjecajem (Kuhlmann & Wollmann, 2014).

Sužena autonomija lokalnih samoupravnih jedinica kada obavljaju poslove u prenesenom djelokrugu očituje se najprije u njihovim regulativnim ovlastima. Dok o poslovima iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice odlučuju samostalno, ovlast reguliranja obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga pridržana je središnjoj državnoj vlasti. Posljedica takve distribucije regulativnih ovlasti jest različit intenzitet državnog nadzora nad jedinicama lokalne samouprave: obavljajući poslove iz samoupravnog djelokruga, lokalne jedinice podložne su nadzoru ustavnosti i zakonitosti, a kada poslove obavljaju u prenesenom djelokrugu, nadzire se i svrhovitost obavljanja posla. Situacija u kojoj lokalna jedinica obavlja posao u samoupravnom i situacija kad obavlja posao u prenesenom djelokrugu razlikuju se i u odgovornosti i financiranju. Za poslove iz samoupravnog djelokruga odgovornost snose same jedinice, dok je odgovornost kod prenesenih poslova i dalje na tijelima središnje državne vlasti. Obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga financiraju lokalne jedinice, a preneseni djelokrug financira središnja vlast (Koprić et al., 2014).

Tri su temeljne pravne tehnike prenošenja poslova u preneseni djelokrug: zakon (obvezni preneseni djelokrug), upravni ugovor središnje države sa svakom pojedinom lokalnim jedinicom o uvjetima prenošenja i načinima obavljanja poslova državne uprave od te jedinice te sporazum koji potpisuju središnja vlast s jedne te jedna ili više udruga lokalnih jedinica s druge strane (fakultativni preneseni djelokrug) (Koprić et al., 2014; Sauer, 2013).

Kako u čistoj varijanti tog organizacijskog modela na teritoriju nema državnih upravnih organa i jedinica, očekuje se da taj model povoljno djeluje na lokalnu autonomiju i politički sadržaj lokalne samouprave. Što su lokalne samoupravne jedinice veće i imaju širi krug poslova koje obavljaju u samoupravnom djelokrugu, vjerojatnije je da će preneseni djelokrug potaknuti jačanje njihova kapaciteta. Međutim, ako lokalni samoupravni djelokrug nije dovoljno širok ili lokalne jedinice nemaju značajan financijski kapacitet, racionalnu organizaciju te efikasno i profesionalno lokalno osoblje, preneseni djelokrug nepovoljno će utjecati na lokalnu autonomiju. Središnja vlast će u tom slučaju lakše intervenirati u rad lokalnih organa, čak i u pitanjima samoupravnog djelokruga, a lokalni organi postati puki instrument središnje vlasti (Koprić, 2005).

Iako zakonodavstva većine postsocijalističkih zemalja predviđaju da dio poslova državne uprave na teritoriju mogu obavljati lokalne samoupravne jedinice, preneseni djelokrug dominantni je model obavljanja poslova državne uprave jedino u Češkoj. Češki teritorijalni sustav upravljanja sastoji se od općina i regija kao samoupravnih jedinica (čl. 99. Ustava) koje su 2003., kad su ukinuti okruzi, upravne jedinice u kojima su okružni uredi obavljali poslove državne uprave, preuzele poslove okružnih ureda i postale temeljni nositelji državne aktivnosti na teritoriju (Kadečka, 2012).

U Češkoj postoji samo obvezni preneseni djelokrug: državni poslovi mogu se prenijeti na lokalne jedinice samo na temelju zakona (čl. 105. Ustava). S oko 150 specijalnih zakona lokalnim su jedinicama preneseni poslovi vođenja popisa stanovništva, socijalne sigurnosti, zaštite djece, obrazovanja, zaštite kulturnih spomenika i prirode, poljoprivrede, prijevoza, upravljanja krizama, prostornog planiranja itd. (Kadečka, 2012, str. 219). Dok je preneseni djelokrug regija jednak, općine se međusobno razlikuju s obzirom na širinu prenesenog djelokruga i teritorij na kojem obavljaju prenesene poslove. Svih 6.246 općina obavlja osnovni krug prenesenih poslova, a širi krug poslova za okolne općine obavljaju općine s upravnim uredom, i to uglavnom: matičnim uredom (1.230), uredom za planiranje (618), autoriziranim (618) i proširenim uredom (205) (MV, 2011).

Pravna regulacija prenesenog djelokruga u Češkoj odgovara obilježjima koje teorija pripisuje prenesenom djelokrugu: zakon određuje da je država

dužna osigurati financijska sredstva za obavljanje tih posla (čl. 62. ZO-a, čl. 29. ZR-a), a da su općine i regije prilikom donošenja akata i obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga pod intenzivnijim državnim nadzorom jer se tada nadzire i njihova suglasnost s aktima izvršne vlasti. Nadalje, zaštitu pučkog pravobranitelja u odnosu na lokalna tijela fizičke osobe mogu tražiti samo u pogledu poslova iz prenesenog, ali ne i samoupravnog djelokruga (Kadečka, 2012). Jedina specifičnost češke pravne regulacije prenesenog djelokruga jest da općine i regije mogu donositi propise kojima reguliraju obavljanje poslova iz prenesenog djelokruga. Ti propisi međutim, osim u skladu sa zakonom, moraju biti i u skladu s aktima izvršne vlasti (čl. 8. ZR-a).

Čini se da je Češka primjer za negativne efekte primjene ovog organizacijskog modela. Češke lokalne jedinice su slabe,² a u praksi se pokazalo da se iz državnog proračuna financira samo manji dio troškova za obavljanje prenesenih poslova.³ Preneseni djelokrug lokalnoj je samoupravi predstavlja preveliko opterećenje pa one često nisu u stanju osigurati kvalitetno izvršavanje poslova ni iz samoupravnog ni iz prenesenog djelokruga (MV, 2011).

3.2. Funkcionalno fragmentirani model

U funkcionalno fragmentiranom modelu poslove državne uprave na teritoriju obavljaju područne jedinice središnjih organa državne uprave. Riječ je o jedinicama koje obavljaju jednu vrstu poslova (npr. jedinice za poljoprivredu, zdravstvo, obrazovanje) i koje su neposredno povezane s pripadajućim središnjim organima (čelnici područnih jedinica izravno komuniciraju, primaju naredbe i odgovaraju svojim nadređenima u središnjem organu državne uprave) i na teritoriju djeluju samostalno jedna u odnosu prema drugoj. Područne jedinice imaju vlastitu teritorijalnu organizaciju formiranu prema logici i specifičnostima djelatnosti koju obavljaju, pa se upravne jedinice različitih središnjih organa državne uprave i njihovih organizacijskih jedinica često ne poklapaju ni međusobno ni s granicama

² Češka teritorijalna struktura izrazito je fragmentirana (56% jedinica ima manje od 500 stanovnika) i neujednačena (velik broj jedinica ima različiti status) (MV, 2011: 21). Udio čeških subnacionalnih jedinica u GDP-u iznosi 11,9, a u ukupnoj javnoj potrošnji 27%, što je ispod europskog prosjeka (CEMR/DEXIA, 2011, str. 6).

³ Regije su od 2003. do 2010. podmirile 65% troškova obavljanja prenesenih poslova (Püček & Ochrana, 2014).

lokalnih jedinica. Mogu biti organizirane samo na jednom, ali i na više teritorijalnih stupnjeva (Smith, 1967). Razvoj mreže područnih jedinica na teritoriju veže se uz proces horizontalne diferencijacije središnje državne uprave pa se osnivanje i dodjeljivanje poslova područnim jedinicama naziva ministarskom dekoncentracijom (Leonard, 2006).

Kako su područne upravne jedinice neposredno povezane sa središnjim upravnim organima i usmjerene na izvršavanje jedne vrste poslova ili manjeg broja njih, očekuje se da ovo organizacijsko rješenje potiče njihovu specijalizaciju i rast tehničke ekspertize. Očekuje se da će područne upravne jedinice biti efikasnije i jasnije usmjerene na rezultat. Središnji organi mogu po potrebi osnivati područne jedinice i mijenjati njihov teritorijalni radijus pa se očekuje i povećana fleksibilnost. Kako svaki središnji organ svoje područne jedinice organizira po vlastitim potrebama, pri kreiranju jedinica moguće je uzeti u obzir ekonomiju razmjera i postići uštede. Zbog pretežito ekonomskih vrijednosti koje se ostvaruju tim modelom povjeravanje obavljanja poslova na teritoriju područnim jedinicama karakteristično je za zemlje koje su primijenile menadžersku doktrinu (Velika Britanija, Irska, SAD) (Peters & Pierre, 2003).

Područne jedinice djeluju samostalno u odnosu jedna prema drugoj, pa je temeljni problem funkcionalno fragmentiranog modela povezivanje i usklađivanje njihove djelatnosti s ciljem osiguranja koherentne državne aktivnosti na teritoriju. Obavljajući jednu vrstu poslova i fokusirajući se na usko definiran rezultat, područne jedinice usmjerene su na ostvarivanje parcijalnog, sektorskog, a ne općeg interesa (Verhey, 2003). Zajedničko djelovanje područnih jedinica osujećeno je i time što središnji organi samostalno odlučuju koliko će autonomije dati i poslova prenijeti svojim područnim jedinicama pa one nemaju jednake ovlasti u pogledu izvršavanja svojih zadataka (Smith, 1967). Zbog fragmentacije i centrifugalnih tendencija specijaliziranih jedinica državnoj upravi na teritoriju nedostaje kapacitet za rješavanje sve složenijih javnih problema koji zahtijevaju suradnju različitih organizacija i aktera.

Funkcionalno fragmentirani model primijenjen je u Latviji i Litvi. Teritorijalna državna uprava u obje zemlje ima karakteristična obilježja tog modela: temeljni nositelji državne aktivnosti na teritoriju Latvije i Litve su područne upravne jedinice neposredno vertikalno povezane sa središnjim upravnim organima. One na teritoriju djeluju samostalno u odnosu jedna prema drugoj i organizirane su u upravne jedinice različitog teritorijalnog radijusa. Razvoj teritorijalnog sustava upravljanja u obje zemlje upućuje na trend prema sve slabijem intenzitetu integracije teritorijalne državne uprave.

Latvijski teritorijalni sustav upravljanja reformiran je 2009. kada su 563 lokalne jedinice amalgamirane u 119 općina (*novadi*) i republikanskih gradova (*republikas pilsēta*) koje su latvijske jedinice lokalne samouprave, te ukinuti distrikta (*rajons*), državne upravne jedinice koje su služile kao okvir za organizaciju državnih područnih upravnih jedinica (Kemkers, 2010). Iako je i prije reforme većina ministarstava svoje ekspoziture organizirala u upravnim jedinicama koje su obuhvaćale više distrikta (COMMIN, 2007), ukidanje distrikta potaknulo je stvaranje sve većih razlika u organiziranju područnih upravnih jedinica između različitih ministarstava, ali i unutar istog ministarstva. Latvija je jedina postsocijalistička zemlja u kojoj je načelo supsidijarnosti zakonom propisano kao temeljni kriterij distribucije poslova između središnjih upravnih organa i njihovih područnih jedinica (čl. 10/11. ZSDU-a). Dio poslova državne uprave u Latviji obavljaju i lokalne samoupravne jedinice. U obavljanju vlastitih poslova, lokalne jedinice sudjeluju s oko 20%, a u obavljanju prenesenih s oko 10% udjela u ukupnoj javnoj potrošnji, što upućuje na jak intenzitet njihove opterećenosti obavljanjem poslova državne uprave (CE, 2011).

Ustav Litve iz 1992. određuje Litvu kao unitarnu državu u kojoj se posebnim zakonima mogu osnovati jedinice lokalne samouprave (čl. 117.) i više teritorijalne jedinice (čl. 123. Ustava). Prema Zakonu o teritorijalnim jedinicama (ZTJ) iz 1994., sustav lokalne samouprave čine općine (*savivaldybės*), a više teritorijalne jedinice su okruzi (*apskritis*) (čl. 2. ZTJ-a). Do slabljenja integracije teritorijalne državne uprave u Litvi došlo je 2010. kada je radi postizanja efektivnijeg teritorijalnog upravljanja ukinuta institucija guvernera, državnog predstavnika u okruzima koji je bio zadužen za koordinaciju državnih okružnih jedinica, implementaciju državne politike i ekonomski razvoj okruga (Gaulé, 2011). Personalno integrirani model obavljanja poslova državne uprave na teritoriju tom je reformom zamijenjen funkcionalno fragmentiranim modelom. Litva je tako postala jedna od iznimaka u institucionalnom razvoju teritorijalne državne uprave: većina europskih država koje integraciju teritorijalne državne uprave ostvaruju putem državnog predstavnika na teritoriju pokazuje trend prema jačanju integracije bilo širenjem ovlasti državnog predstavnika u odnosu na područne jedinice bilo uspostavljanjem integracije područnih upravnih jedinica njihovom organizacijskom integracijom, a ne njezinim smanjivanjem (za Francusku, Italiju i Španjolsku kao tipične slučajeve v. više u CE, 2015). Nakon ukidanja okružne uprave, na razini okruga nastavile su s radom neke od područnih upravnih jedinica (npr. porezni inspektorati i policijski uredi). Iako se od ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave traži da svoje ekspoziture organiziraju na razini okruga,

broj specijalnih upravnih jedinica u Litvi je od 1995. konstantno raste čineći organizaciju teritorijalne državne uprave sve složenijom. Dok neka ministarstva svoje ekspoziture organiziraju u samo četiri upravne jedinice (npr. carinske i statističke ekspoziture), broj upravnih jedinica nekih ministarstava doseže do njih 48. Neke ekspoziture imaju vlastite ispostave (npr. policijske ispostave organizirane su u upravne jedinice uže od litavskih općina), što dalje posložnjava teritorijalni sustav upravljanja. Poslove državne uprave na teritoriju obavljaju u prenesenom djelokrugu i općine: 16 takvih poslova propisuje Zakon o lokalnoj samoupravi, a dodatni poslovi mogu se na lokalne jedinice prenijeti posebnim zakonima (Astrauskas & Gecikova, 2014).

Valja spomenuti specifičnost litavskog modela teritorijalne državne uprave koja se očituje u nadzoru nad lokalnom samoupravom. Iako u funkcionalno fragmentiranom modelu država na teritoriju ne bi trebala imati svog funkcionara zaduženog za nadzor lokalne samouprave (Jones, 1987), pa lokalnu samoupravu u Litvu nadzire Ministarstvo zaštite okoliša i regionalnog razvoja, ovlast nadzora lokalnih vlasti u Litvi tradicionalno je u nadležnosti posebnog državnog funkcionara koji se imenuje u okruge. Institucija državnog predstavnika ima ustavni status, a njegova prava i obveze detaljnije su uređeni Zakonom o upravnom nadzoru lokalnih vlasti iz 2004. (Kiurienė, 2015).

3.3. Personalno integrirani model

Prvi vid integracije teritorijalne državne uprave ostvaruje se putem funkcionara s različitim nazivom (prefekt, guverner, vojvoda, vladin poslanik i sl.) koji predstavlja državnu vlast u teritorijalnoj jedinici, a na kojeg središnji organi državne uprave prenose dio ovlasti koje imaju prema svojim područnim jedinicama čime funkcionar postaje odgovoran za ukupnu državnu aktivnost ili većinu njih na teritoriju. Imenovanje državnog predstavnika u teritorijalnu jedinicu ima dugu tradiciju i veže se uz proces nastanka država kada vladari, radi osiguranja teritorijalne jedinstvenosti, počinju slati na teritorij osobe od povjerenja zadužujući ih za provedbu njihove volje. Tijekom razvoja pored državnih predstavnika na teritoriju počinju se osnivati područne upravne jedinice, a da bi se održao primat državnih predstavnika u teritorijalnoj jedinici, počinju im se dodjeljivati sredstva utjecaja na njihov rad (Fesler, 1962).

Državni predstavnici u pravilu su politički imenovani, pri čemu mogu, ali i ne moraju biti profesionalci (CE, 2015). Za razliku od službenika

u područnim jedinicama koji su specijalisti, državni predstavnici upravni su službenici općeg tipa. U pravilu su zaposlenici ministarstva unutarnjih poslova, a u radu se oslanjaju na ured administrativne podrške (prefektura, guvernerov ured, ured okružne uprave i sl.) koji je područna jedinica tog ministarstva. Državni predstavnici interpoliraju se u vertikalne veze između središnjih organa i područnih jedinica, a posljedica je toga da stječu određene hijerarhijske ovlasti u odnosu prema područnim upravnim jedinicama. Širina njihovih ovlasti prema područnim jedinicama može varirati od koordinativnih i nadzornih pa sve do organizacijskih, personalnih i financijskih. Tkvim organizacijskim rješenjem omogućuje se vođenje cjelovite i koherentne državne politike u teritorijalnoj jedinici, usklađeno djelovanje područnih upravnih jedinica, a državni predstavnik postaje jedinstvena točka kontakta područnih jedinica, državne uprave i lokalnih organa te državne uprave i građana.

Iskustva europskih zemalja pokazuju da se putem funkcionara ne ostvaruje samo integracija područnih jedinica, već i integracija čitave teritorijalne uprave jer mu se nerijetko dodjeljuju i različita sredstva utjecaja na lokalnu samoupravu. U inačici najveće integracije teritorijalnog sustava upravljanja, funkcionar je nositelj izvršne vlasti u lokalnoj jedinici u kojem svojstvu predsjedava lokalnim predstavničkim tijelom i upravlja lokalnim upravnim organizacijama te intenzivno nadzire (upravno skrbništvo) rad lokalnih samoupravnih organa (Jones, 1987). Osim tih, državnom predstavniku tradicionalno se dodjeljuju i neke druge ovlasti, od kojih su najznačajnije održavanje javnog reda i javne sigurnosti te civilna zaštita, za koje se očekuje da će zbog sve češćih prijetnji javnoj sigurnosti dalje jačati (CE, 2015).

Personalno integrirani model primijenjen je u najvećem broju postsocijalističkih zemalja: Bugarskoj, Estoniji, Poljskoj i Rumunjskoj. Te zemlje imaju karakteristična obilježja personalno integriranog modela: u svakoj od njih političko tijelo (u Bugarskoj Vijeće ministara, Poljskoj predsjednik Vlade, a u Estoniji i Rumunjskoj Vlada) u državne upravne jedinice (u Bugarskoj su to regije, Estoniji i Rumunjskoj okruzi, a u Poljskoj vojvodstva) imenuje svog predstavnika (u Bugarskoj i Rumunjskoj je to prefekt, Estoniji guverner, a u Poljskoj vojvoda) kojem dodjeljuje određene ovlasti u odnosu na područne upravne jedinice središnjih upravnih organa. U svakoj od zemalja državni predstavnik je profesionalni javni službenik, što se uklapa u opći europski trend prema profesionalizaciji državnih predstavnika na teritoriju (CE, 2015). Državni predstavnici u tim zemljama obavljaju slične poslove (predstavljaju državne vlasti, implementacija nacionalnih politika, upravljanje državnom imovinom, osiguranje javne

sigurnosti, civilna zaštita itd.) od kojih su neki odraz suvremenog razvoja (npr. implementacija europskih politika i suradnja s tijelima EU-a, poslovi vezani uz regionalni i održivi razvoj). Ni u jednoj od zemalja državni predstavnik na teritoriju nije nositelj izvršne vlasti u drugostupanjskim teritorijalnim jedinicama, već samo nadzire lokalnu samoupravu. Nadzor je ograničen na nadzor zakonitosti, osim u Bugarskoj čiji prefekti imaju nešto intenzivnija sredstva utjecaja na rad lokalnih jedinica. Personalno integrirani model teritorijalne državne uprave u tim zemljama primijenjen je od početka 1990-ih, a zemlje u pogledu institucionalnog razvoja teritorijalnog sustava upravljanja pokazuju ponešto različite trendove.

U Bugarskoj se može uočiti trend prema jačanju intenziteta integracije teritorijalne državne uprave. Prema Ustavu iz 1991., bugarske jedinice lokalne samouprave su općine (*obshtini*), a državne upravne jedinice su regije (*oblasti*) (čl. 135. Ustava). Od 1998., umjesto na inicijalnih devet, Bugarska je podijeljena na 28 regija na čijem je čelu guverner koji koordinira radom ravnateljstava, područnih jedinica bugarskih ministarstava. Ovlasti guvernera u odnosu na ravnateljstva proširene su izmjenama Zakona o upravi iz 2006., ali se čini da guverner još uvijek nema dostatne mehanizme kojima bi mogao utjecati na njihov rad (Shivergueva, 2013). Na razini općina, kojih je 253, poslove državne uprave obavljaju lokalni organi u prenesenom djelokrugu.

Trend prema jačanju integracije teritorijalne državne uprave prisutan je i u Poljskoj. Dok se u Bugarskoj integracija pokušava postići širenjem ovlasti guvernera u odnosu prema ravnateljstvima, integracija teritorijalne državne uprave u Poljskoj podupire se organizacijskim povezivanjem područnih upravnih jedinica. Od reforme iz 1999. kad je ukinuto 49 teritorijalnih jedinica za obavljanje poslova državne uprave na teritoriju, teritorijalni sustav Poljske sastoji se od 2.478 općina (*gminy*), 379 okruga (*powiaty*) i 16 vojvodstava (*województwa*). Od tadašnjih 1.989 područnih jedinica njih 1.597 stavljeno je pod nadležnost okružnih samoupravnih tijela, a njih 392 integrirane su u novoformljene područne jedinice na razini vojvodstava, čime su vojvodstva postala temeljna razina obavljanja poslova državne uprave na teritoriju (Regulski, 2003). Na razini vojvodstva postoji paralelizam lokalnih i državnih struktura: uz samoupravne organe u njima djeluju i vojvode, državni predstavnici koji koordiniraju integriranu državnu upravu u vojvodstvu (*administracja zespolona*) (čl. 51. Zakona o vojvodstvu i vojvodskoj upravi). Čine je područne jedinice koje opslužuje vojvodski ured jedinice za policiju, vatrogastvo, obrazovanje, inspekciju trgovine, farmaciju, graditeljstvo, zaštitu okoliša, poljoprivredne proizvode, zaštitu bilja i zaštitu kulturnog nasljeđa. Na razini vojvodstva djeluju i jedinice koje čine tzv. neintegriranu vojvodsku državnu upravu (*niezespolona administracja*). To su jedinice

koje zahtijevaju posebnu organizaciju te koje nisu podređene vojvodi, već resornom ministarstvu (čl. 56. i 57. ZVVU-a). Neke ekspoziture (građevinska inspekcija, policija, vatrogasna služba) djeluju i na razini okruga. Iako imaju vlastitu organizacijsku strukturu i financiraju se iz državnog proračuna, integrirane su u okružnu upravu i podređene *starosti*, okružnom izvršnom funkcionaru, zbog čega su pod velikim utjecajem lokalnih vlasti (Czyż, 2006). Poslove državne uprave obavljaju i lokalne jedinice ili na temelju zakona ili na temelju ugovora (Sauer, 2013).

Estonija pak pokazuje trend prema slabljenju razine intenziteta integracije teritorijalne državne uprave. Prema Ustavu iz 1992. estonske teritorijalne jedinice su ruralne i gradske općine (*vallad i linnad*), a na širim teritorijalnim razinama organizirano je 15 okruga (*maakond*), državnih upravnih jedinica u kojima guverner i područne upravne jedinice obavljaju poslove državne uprave. Iako je pretežiti broj područnih upravnih jedinica organiziran na razini okruga (COMMIN, 2007), od 2002. može se uočiti trend osnivanja područnih jedinica čija teritorijalna nadležnost prelazi granice okruga zbog čega se nazivaju regionalnim ekspoziturama. Kako su najznačajnije područne upravne jedinice (policijski zavodi, zavodi za poreze i carinu, zavodi za državljanstvo, inspektorati za zaštitu zdravlja, centri za spašavanje, zavodi za socijalno osiguranje, uredi javnog tužiteljstva) organizirane u četiri upravne jedinice, mnogi govore o četiri regije kao novoj razini teritorijalnog upravljanja u Estoniji (Merusk, 2006). Taj trend umanjio je integrativni kapacitet guvernera koji teško ostvaruje utjecaj na rad područnih upravnih jedinica organiziranih na širim teritorijalnim razinama i intenzivirao fragmentaciju državne aktivnosti na teritoriju. Poslove državne uprave obavljaju i estonske lokalne jedinice na temelju zakona ili ugovora između lokalnog vijeća i ovlaštenog državnog tijela (čl. 6. Zakona o organizaciji lokalne samouprave).

Rumunjski teritorijalni sustav upravljanja sastoji se od općina (*municipii*), gradova (*oraşe*) i komuna (*comune*) kao jedinica lokalne samouprave te okruga (*judete*) koji su i jedinice lokalne samouprave i upravne jedinice u koje država imenuje prefekta zadužujući ga za usmjeravanje ministarskih područnih jedinica (čl. 123. Ustava). Ankes Ordinance o povećanju efikasnosti javne uprave iz 2009. navodi 40 vrsta područnih jedinica koje rumunjska ministarstva mogu osnovati na teritoriju deset rumunjskih okruga, a područne jedinice nekih ministarstava djeluju i na razini osnovnih lokalnih jedinica (Stefan, 2009). Ustavnim izmjenama iz 2003. načelo dekoncentracije steklo je ustavni status, nakon čega je donesen niz zakona koji promiču dekoncentraciju poslova na prefekta i područne jedinice. Dok je integrativni kapacitet estonskog guvernera umanjen proliferacijom

upravnih jedinica na različitim teritorijalnim jedinicama, integrativni kapacitet rumunjskog prefekta osujećen je porastom opterećenosti poslovima teritorijalne državne uprave. Poslove državne uprave na teritoriju mogu obavljati i lokalne jedinice u prenesenom djelokrugu (zasad jedino poslovi doplataka za invalide) (Matei, 2009).

3.4. Model organizacijske integracije

Drugi vid integracije teritorijalne državne uprave ostvaruje se osnivanjem jedinstvenog područnog upravnog organa koji obavlja sve poslove državne uprave i odgovara za ukupnu državnu upravnu aktivnost u teritorijalnoj jedinici. Model organizacijske integracije institucionalno izvorište ima u pruskom zakonodavstvu iz 1808., otkud se kasnije proširio na ostale germanske zemlje, a počiva na načelu ponovnog spajanja (*Bündelungsfunktion*) prema kojem se funkcije podijeljene među različite organe središnje državne uprave opet povezuju na teritorijalnoj razini osnivanjem zajedničkog područnog upravnog organa (Bogumil, 2007). U drugim europskim zemljama model organizacijske integracije nastao je kao rezultat integracije područnih jedinica međusobno ili njihovim integriranjem s uredom državnog predstavnika na teritoriju, s ciljem ostvarenja efektivnijeg teritorijalnog upravljanja.

Funkcionalno načelo u modelu organizacijske integracije svoj je odraz zadržalo u organizacijskoj strukturi područnog upravnog organa: područni upravni organi uz središnju organizacijsku jedinicu u pravilu imaju organizacijske jedinice koje su specijalizirane za obavljanje određenih vrsta poslova državne uprave. Kao organ s općom nadležnosti, područni upravni organ odgovara Vladi, najčešće putem ministarstva zaduženog na unutarnje poslove. Međutim, kako su njegove organizacijske jedinice specijalizirane za obavljanje određene vrste posla, za profesionalni aspekt djelatnosti organizacijske jedinice područnog upravnog organa odgovaraju resornim središnjim državnim upravnim organima pa se područni upravni organi nalaze u sustavu dvojnog upravljanja i izvještavanja (Temesi, 2014).

Organiziranje jedinstvenog upravnog organa za obavljanje svih poslova državne uprave na teritoriju ima niz prednosti. Tim organizacijskim rješenjem postiže se jedinstveno predstavljanje državne vlasti na teritoriju, omogućuje koherentna i jedinstvenom cilju usmjerena državna aktivnost na teritoriju (Leo, 2015), a središnjoj vlasti omogućuje da na holistički način promatra i odlučuje o problemima na teritoriju. Jasniji su ukupni rezultati državne djelatnosti u državnoj upravnoj jedinici i olakšan opći politički nadzor nad radom držav-

ne uprave na teritoriju. Mogu se spriječiti rasipanje sredstava i dupliciranje poslova te ostvariti uštede zbog formiranja zajedničkih unutarnjih upravnih službi. Olakšava se razdvajanje jedinica za pristup građana od pozadinskih jedinica (*front i back offices*), a onda omogućuje i jedinstveno nastupanje uprave prema građanima koji sada na tzv. jedinstvenim upravnim mjestima (*one stop shops*) mogu primiti širok raspon javnih usluga (Koprić, 2015). Očekuje se da će utjecaj građana na rad područnog upravnog organa biti veći nego što bi bio u funkcionalno fragmentiranom ili personalno integriranom modelu u kojima je disperziran prema većem broju područnih jedinica.

Temeljni problem ovog modela jest taj što su u jednoj organizaciji povezane jedinice koje obavljaju heterogene zadatke i imaju posebne uvjete u pogledu optimalnog teritorijalnog obuhvata (Pusić et al., 1988). Opće upravne jedinice za neke će upravne poslove biti preširok, a za neke preuzak teritorijalni radijus, što znači da neki upravni poslovi sa stajališta efikasnosti neće biti racionalno organizirani. Službenici integriranih jedinica imaju različitu profesionalnu i organizacijsku kulturu te primjenjuju različite metode rada, što dalje otežava funkcioniranje područnog upravnog organa (Cole, 2012). Nadalje, sustav dvojnog upravljanja može prouzročiti konfliktne upute središnjih organa, usporen proces donošenja odluka i pad kvalitete donesenih odluka, preokupacije sektorskim, a ne općim interesima i sl., što bi otežalo rad područnog upravnog organa (Scentler et al., 2015).

Model organizacijske integracije primijenjen je u Mađarskoj, Slovačkoj i Sloveniji: temeljni nositelj državne aktivnosti na teritoriju u tim zemljama područni su upravni organi (u Mađarskoj i Slovačkoj to su okružni uredi, a u Sloveniji upravne jedinice) pridruženi Vladi (Mađarska i Slovačka) odnosno ministarstvu unutarnjih poslova (Slovenija) koji obavljaju poslove više središnjih organa državne uprave. Njihove organizacijske jedinice formirane su po kriteriju srodnosti zadatka koji obavljaju (u Mađarskoj je takvih jedinica 17,⁴ Slovačkoj pet,⁵ a u Sloveniji njihov broj varira među upravnim jedinicama). U Sloveniji je model organizacijske integracije primijenjen od 1995. kad je zamijenio model prenesenog djelokruga (OECD, 2012), a u Mađarskoj i Slovačkoj rezultat je recentnijih reformskih mjera i kontinuiranih

⁴ To su jedinice za socijalnu skrb, kulturno nasljeđe, pravosuđe, zaštitu zemlje i bilja, šumarstvo, agrikulturu, sigurnost hrane, zemljišne knjige, zdravstveno osiguranje, mirovine, zaštitu na radu, zapošljavanje, zaštitu potrošača, javno zdravlje, tehničku sigurnost, promet i rehabilitaciju invalida (Temesi, 2014).

⁵ To su jedinice za civilnu obranu i upravljanje u doba kriza, ekonomski razvoj, vođenje zemljišnih knjiga, državnu obranu i zaštitu okoliša. Neki okružni uredi imaju širi djelokrug: jedinice za javni prijevoz, poljoprivredu i šume, malo poduzetništvo te poslove opće uprave (Marišová, 2013).

napora za pojednostavljenje i povećanje efikasnosti teritorijalne državne uprave (OECD, 2014; OECD, 2015).

Mađarska je administrativno podijeljena na 3.175 velikih gradova, gradova i sela koji su jedinice lokalne samouprave te glavni grad i 19 okruga (*megyék*) koji su ujedno i upravne jedinice jer u njima, pored samoupravnih tijela, djeluju i okružni uredi za obavljanje poslova državne uprave (čl. 17. Temelnog zakona Mađarske). Okružni uredi osnovani su 2010. kao rezultat integracije oko 30 vrsta ministarskih ekspozitura koje su dotada obavljale poslove državne uprave na različitim teritorijalnim razinama. Mađarska ministarstva upravljaju jedino profesionalnim aspektom rada organizacijskih jedinica okružnog ureda. Reforma iz 2010. nije zahvatila područne jedinice Nacionalne uprave za poreze i carinu koje i dalje imaju zasebne jedinice na razini sedam širih i 20 užih teritorijalnih jedinica te ekspoziture određenih ministarskih organizacijskih jedinica. Integracija okružnih ureda s neintegriranim područnim jedinicama ostvaruje se putem čelnika okružnih ureda koji prema područnim jedinicama ima nadzorne ovlasti. Mađarsko lokalno zakonodavstvo tradicionalno dopušta lokalnim službenicima da obavljaju poslove državne uprave kad su pod nadzorom organa teritorijalne državne uprave (Temesi, 2014).

Slovačka je unitarna država s općinama (*obce*) i višim teritorijalnim jedinicama kao samoupravnim teritorijalnim jedinicama (čl. 64. Ustava) te okruzima kao upravnim jedinicama u kojima okružni uredi obavljaju poslove državne uprave. Reforma slovačke teritorijalne državne provedena je u sklopu programa ESO (*Efikasna, odgovorna i otvorena državna uprava*) iz 2012. kada su osnovani okružni uredi u koje su integrirani područni upravni organi i područne upravne jedinice koji su djelovali na razini regija i okruga (OECD, 2014). Okružni uredi djeluju od 1.10.2013., ali integracija nekih područnih jedinica još uvijek traje. Integracija područnih jedinica nije bila popraćena izmjenama sektorskog zakonodavstva kojim su regulirane ovlasti resornih ministarstava prema njihovim teritorijalnim ekspoziturama (sada organizacijskim jedinicama okružnih ureda), pa okružnim uredima upravljaju resorna ministarstva (<http://www.minv.sk/>). Integracija okružnih ureda s neintegriranim područnim jedinicama ostvaruje se, jednako kao u Mađarskoj, nadzornim ovlastima koje čelnik okružnih ureda ima prema neintegriranim jedinicama (čl. 4. ZLDU-a). Ustavom je predviđeno da se poslovi državne uprave mogu temeljem zakona prenijeti lokalnim jedinicama koje lokalne jedinice mogu regulirati ako im to dopusti zakon (čl. 71. Ustava).

Slovenski teritorijalni sustav upravljanja sastoji se od 212 općina kao jedinica lokalne samouprave i 58 upravnih jedinica (*upravne enote*) koje obav-

ljaju poslove državne uprave na teritoriju. Poslovi u djelokrugu upravnih jedinica su poslovi vezani uz izdavanje isprava i građevinskih dozvola, poljoprivredu, odlučivanje o pravima ratnih veterana i žrtava (Kovač, 2014). Iako njihova čelnika imenuje Vlada, one su ovisno o području rada subordinirane pojedinim ministrima. Ovlasti resornih ministara nadilaze upravljanje profesionalnim aspektom djelatnosti upravnih jedinica (čl. 53. Zakona o državnoj upravi, ZDU) što ometa njihov usklađeni rad. Ipak, kako slovenske upravne jedinice 80-90% poslova obavljaju za Ministarstvo unutarnjih poslova (OECD, 2012), u stvarnosti je ono organ središnje državne uprave koji ima najveći utjecaj na njihovo funkcioniranje. ZDU omogućuje da ministarstva osnivaju svoje područne jedinice što je u praksi rezultira proliferacijom ekspozitura na teritoriju (npr. osam policijskih, 15 poreznih, 10 carinskih, 12 katastarskih, 8-13 inspektorata itd.) (Kovač, 2014). Shodno tome, iako su upravne jedinice određene kao prvostupanjski organi državne uprave (čl. 4. ZDU-a), njihova opterećenost poslovima državne uprave znatno je manja nego opterećenost poslovima mađarskog i slovačkog okružnog ureda. Integracija upravnih jedinica s neintegriranim područnim jedinicama ostvaruje se putem savjetodavnih vijeća za koordinaciju koja bi trebala ostvariti suradnju državnih i lokalnih organa na razini upravne jedinice, na čijem je čelu čelnik upravne jedinice (čl. 56. ZDU-a). Poslove državne uprave na teritoriju mogu obavljati i općine, ali u praksi preneseno im je gotovo nimalo ili tek nekoliko državnih poslova (Žohar, 2008).

4. Trendovi u organizaciji teritorijalne državne uprave u postsocijalističkim zemljama

U tablici 2 prikazani su trendovi u institucionalnom razvoju organizacije obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama i ona obilježja njihova sustava lokalne samouprave koja upućuju na njezino značenje u teritorijalnom sustavu upravljanja. (Tablica 2).

Trendove u institucionalnom razvoju obavljanja poslova državne uprave u tim zemljama teško je svesti na zajednički nazivnik: jednak broj zemalja pokazuje i trend prema slabljenju i trend prema jačanju razine integracije teritorijalne državne uprave. Zemlje u kojima je primijenjen isti model ne pokazuju sličnosti u organizaciji lokalne samouprave (razlike su najizraženije kod zemalja u kojima je primijenjen personalno integrirani model), a zemlje koje imaju neke institucionalne sličnosti lokalne samouprave primijenile su različiti model teritorijalne državne uprave (Češka i Slovačka).

Tablica 2. Trendovi u organizaciji obavljanja poslova državne uprave na teritoriju

Modeli		Trendovi u institucionalnom razvoju organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju	Obilježja lokalne samouprave		
			Veličina osnovnih lokalnih jedinica (broj stanovnika)	Broj samoupravnih teritorijalnih stupnjeva	Udio (%) samoupravnih jedinica u BDP-u/ javnoj potrošnji
Model prenesenog djelokruga	Češka	Ukidanje državne uprave na teritoriju	1.680	2	11,9 / 27
Funkcionalno fragmentirani model	Latvija	Približavanje čistom obliku funkcionalno fragmentiranog modela	18.820	1	11,4 / 25,6
	Litva	Zamjena personalno integriranog modela funkcionalno fragmentiranim	54.780	1	11,3 / 27,6
Personalno integrirani model	Bugarska	Jačanje integracije	28.450	1	6,9 / 18,1
	Estonija	Slabljenje integracije	5.930	1	10 / 24,7
	Poljska	Jačanje integracije	15.400	3	15 / 33
	Rumunjska	Slabljenje integracije	6.740	2	9,8 / 23,9
Model organizacijske integracije	Mađarska	Zamjena funkcionalno fragmentiranog modela modelom organizacijske integracije	3.150	2	12,7 / 25,6
	Slovačka	Zamjena funkcionalno fragmentiranog modela modelom organizacijske integracije	1.850	2	7,3 / 18,2
	Slovenija	Slabljenje integracije	9.760	1	10,2 / 20,4

Izvor: Autoričina izrada temeljem podataka iz CEMR/DEXIA, 2011.

Nije lako utvrditi korelaciju između veličine lokalnih jedinica i broja samoupravnih teritorijalnih stupnjeva i primijenjenog modela teritorijalne državne uprave.

Iako se zemlje razlikuju u pogledu veličine osnovnih lokalnih jedinica i broja samoupravnih teritorijalnih stupnjeva, podaci o aktivnosti njihove

lokalne samouprave u odnosu prema aktivnosti ostalih institucionalnih aktera izraženi kroz financijske pokazatelje slični su i kreću se ispod europskog prosjeka (CEMR, 2011). Na temelju slučaja Poljske i Češke, čija lokalna samouprava ima najveće udjele u GDP-u, može se pretpostaviti da jačanje uloge lokalne samouprave potiče ukidanje i integraciju područnih upravnih jedinica. Kako te razlike njihovih pokazatelja u odnosu prema pokazateljima ostalih zemalja nisu statistički značajne, ovu tezu treba uzeti sa zadrškom i testirati je u nekom budućem istraživanju.

Zaključno, čini se da su drugi okolišni faktori (predsocijalistička upravna tradicija, politička situacija, dominantne vrijednosti u upravno-političkom sustavu i sl.) još uvijek od značajnijeg utjecaja na odabir organizacijskog modela. Ostaje vidjeti hoće li značajnije jačanje lokalne samouprave u sustavu državne vlasti u buduće vrijeme generirati nešto sličniji institucionalni razvoj i uputiti na narav korelacije između razvoja lokalne samouprave i primijenjenog modela teritorijalne državne uprave.

5. Zaključak

Usporedna analiza i pregled organizacije obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama pokazuje da klasifikacija modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju ima znanstvenu snagu da obuhvati empirijske tipove obavljanja poslova državne uprave na teritoriju. Svaku od promatranih zemalja moguće je klasificirati u predložene modele po svim kriterijima koji su određeni kao dimenzije razlikovanja među modelima, a nijedna od zemalja nema specifičnosti koje bi upućivale na ograničenost modela da obuhvate stvarnost teritorijalne državne uprave.

Proučavanje empirijskih tipova pokazalo se i kao mogući instrument unapređenju teorije jer upućuje na faktore koji podupiru ili otežavaju integraciju teritorijalne državne uprave unutar pojedinog modela što bi moglo poslužiti kao temelj formiranja kriterija za stvaranje još rafiniranije skale integracije teritorijalne državne uprave. Kao faktori koji podupiru i intenziviraju integraciju profilirali su se organiziranje područnih jedinica u jedinstvene upravne jedinice, formiranje struktura za koordinaciju područnih jedinica te struktura za koordinaciju područnog upravnog organa i područnih jedinica, širenje vrsta ovlasti državnog predstavnika na teritoriju prema područnim jedinicama, dodjeljivanje ovlasti čelniku područnog upravnog organa prema neintegriranim područnim jedinicama, ograničavanje resornih ministarstva na utjecanje jedino na profesionalnu aktivnost organizacijskih jedinica područnog upravnog organa. Kao faktori koji otežavaju integraciju profilirali

su se organiziranje područnih jedinica u specijalne upravne jedinice, rast opterećenosti poslovima područnih jedinica i osnivanje područnih jedinica koje djeluju pored područnog upravnog organa.

U Hrvatskoj je tijekom 1990-ih bio primijenjen personalno integrirani model teritorijalne državne uprave sa županom kao državnim predstavnikom na teritoriju koji je koordinirao ministarske područne jedinice na teritoriju, predsjedao županijskom skupštinom i obavljao nadzor nad lokalnom samoupravom (više Koprić, 2001). Nakon reorganizacije teritorijalne državne uprave početkom 2000-ih, integrirani model zamijenjen je modelom organizacijske integracije. Župan je prestao biti predstavnik državne vlasti na teritoriju, a temeljni nositelji državne aktivnosti na teritoriju postali su uredi državne uprave u županiji. Danas je hrvatski model najsličniji slovenskom: iako su uredi državne uprave propisom određeni kao prvostupanjski organi državne uprave, svako središnje tijelo državne uprave može osnivati svoje područne jedinice (čl. 3. i 4. Zakona o sustavu državne uprave), a to je u praksi rezultiralo proliferacijom područnih jedinica. Institucionalni razvoj teritorijalne državne uprave u Hrvatskoj razlikuje se od institucionalnog razvoja teritorijalne državne uprave u ostalim postsocijalističkim zemljama. to podupire tezu o prevladavajućem utjecaju specifičnih nacionalnih kontekstualnih faktora, u slučaju Hrvatske ratnog stanja početkom 1990-ih i izražene potrebe za osiguranjem nacionalnog jedinstva, na odabir organizacijskog modela. Ostaje vidjeti hoće li jačanje lokalnih kapaciteta koje se ističe kao politički cilj u budućem razvoju teritorijalnog sustava upravljanja utjecati na racionalizaciju teritorijalne državne uprave.

Literatura

- Astrauskas, A., & Gecikova, I. (2014). Similarities and differences in local self-government in Lithuania and Slovakia. *American International Journal of Social Science*, 3(5), 153-182.
- Bogumil, J. (2006) *Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?* Preuzeto s mrežne stranice: <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/verwaltungsstrukturereformen.pdf>
- CE (2011). *Local and regional democracy in Latvia*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1844425&Site=COE&direct=true>
- CE (2015). *Report on European practice and legal framework on prefect institution, local government in emergency situations*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/CoE-REPORT_On-European-practice-and-legal-framework-on-prefect-institution_local-government-in-emergency-situations_CELGR-LEX-2_2015_.pdf

- CEMR/DEXIA (2012). *EU subnational government – 2010 key figures*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Pages/2010-2011_edition_of_key_figures_on_local_and_regional_europe.aspx
- COMMUN (2007). *Comparison of planning systems*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://commun.org/en/news/comparison-of-planning-systems-online.html>
- Cole, A. (2012). The French State and its territorial challenges. *Public Administration*, 90(2), 335-350.
- Czyż, A. (2006) Local government in Poland. *Politické vedy*, 8(4), 106-127.
- Fesler, J. W. (1962). French field administration: The Beginnings. *Comparative Studies in Society and History*, 5(1), 76-111.
- Fried, R. C. (1963). *The Italian prefects. A study in administrative politics*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Gaulé, E. (2011). Analysis of county governors' administration reform of 2010 in Lithuania. *Public Policy and Administration*, 10(3), 413-426.
- Illner, M., & Baldersheim, H. (2003). Decentralization: Lessons for reformers. U: H. Wollman, M. Illner, & H. Baldersheim (eds.), *Local democracy in post-communist Europe* (str. 313-335). Wiesbaden, Germany: Springer Fachmedien Wiesbaden
- Jones, G. W. (1987). Local government and field administration: Some models. *Local Government Studies*, 13(3), 1-7.
- Kadečka, S. (2012). Local government in the Czech Republic. U: Angel Manuel Moreno (ed.) *Local government in the member states of the European Union: A comparative legal perspective* (str. 111-134). Madrid: National Institute of Public Administration
- Kemkers, R. H. C. (2010). *Ten countries – twenty years administrative reforms in ten new EU-Members two decades after revolution*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v17n1/Robert%20H.%20C.%20KEMKERS.pdf>
- Kiurienē, V. (2015). Administrative supervision of local self-government in the Baltic states: A comparative view. *Journal of Education Culture and Society*, 5(2), 394-410.
- Koprić, I. (2001). Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava*, 3(1), 21-62.
- Koprić, I. (2005). *Nacrt skripta iz lokalne samouprave za studij Javne uprave*. Preuzeto s mrežne stranice: <https://www.pravo.unizg.hr/UZ/dokument>
- Koprić, I. et al. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Koprić, I. (2015). *Decentralizacija sustava javnog upravljanja*. Preuzeto s mrežne stranice: https://www.academia.edu/20823835/Decentralizacija_sustava_javnog_upravljanja_Ivan_Kopri%C4%87_2015_
- Kovač, P. (2014). Better local governance by integrative reorganization of state administration and self-government. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 7(2), 117-134.

- Leo, G. M. (2015). *Gli Uffici Territoriali dello Stato: ancora un tentativo di riforma dell'amministrazione preferica statale*. Preuzeto s mrežne stranice: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2015/02/LEO-UTG.pdf>
- Leonard, David K. (2006). Analyzing the organizational requirements for serving the rural poor. U: E. E. Otenyo, & N. S. Lind (eds.), *Comparative public administration: The essential readings* (str. 393-425). New York, USA: Emerald Group Publishing Limited
- Marčetić, G., & Lopižić, I. (2015). *Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje lokalnih personalnih kapaciteta u europskoj Hrvatskoj*. PPT s izlaganja na konferenciji Akademije pravnih znanosti Hrvatske u Osijeku 18.-20. lipnja 2015.
- Marišová, E. (2013). The europeanization of the Slovak Administrative law and current state administration reform in the agriculture, forestry and land sector. *European Union Agrarian Law*, 2(2), 72-80.
- Matei, L. (2009). *Romanian public management reform: theoretical and empirical studies*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/7068/ssoar-2009-matei-romanian_public_management_reform_theoretical.pdf?sequence=1
- Ministerstvovnitra ČR(2011). *Analýza aktuálnosti stavu verejnej správy*. Preuzetos mrežne stranice: [file:///D:/Documents%20and%20Settings/Administrator/My%20Documents/Downloads/Anal%C3%BDza_aktu%C3%A1ln%C3%ADho_stavu_ve%C5%99ejn%C3%A9_spr%C3%A1vy%20\(1\).pdf](file:///D:/Documents%20and%20Settings/Administrator/My%20Documents/Downloads/Anal%C3%BDza_aktu%C3%A1ln%C3%ADho_stavu_ve%C5%99ejn%C3%A9_spr%C3%A1vy%20(1).pdf)
- Merusk, K. (2006). The Republic of Estonia. U: C. Kortmann, J. Fleuren, & W. Voermans (eds.) *Constitutional law of 10 EU member states* (str. III3- III73). Deventer, Netherlands: Kluwer BV
- OECD (2012). *Public governance reviews Slovenia: Towards a strategic and efficient state*. OECD Public Governance Reviews: OECD Publishing
- OECD (2014). *Slovak Republic: Developing a sustainable strategic framework for public administration reform*. OECD public governance reviews: OECD Publishing
- OECD (2015) *Hungary: Reforming the territorial state administration*. OECD public governance reviews: OECD Publishing
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2003). *The SAGE handbook of public administration*. London, UK: SAGE Publications
- Půček, M., & Ochrana, F. (2014). Theory and practice of public sector savings: The case of Czech regions. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10(2), 203-224.
- Pusić, E. et al. (1988). *Upravni sistemi*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine
- Regulski, Jerzy (2003). *Local government reform in Poland: An insider's story*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/regulski_local_democracy.pdf
- Ridley, F. F. (1973). Integrated decentralization: Models of the prefectural system. *Political Studies*, 21(1), 13-25.
- Sauer, A. (2013). *The system of the local self-governments in Poland*. Preuzeto s mrežne stranice: http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/tp_par-ina-and-by_2013_3_poland.pdf

- Shivergueva, M. (2013). Public administration in Bulgaria. U: S. Leibert, S. E. Condrey, & D. Goncharov (eds.) *Public administration in post-communist countries* (str. 251-276). New York, USA: CRC Press
- Smith, B. C. (1967). *Field administration an aspect of decentralization*. New York (USA): Humanities Press
- Stefan, E. E. (2009). Brief considerations on deconcentrated public services. *Lex ET Scientia International Journal*, 16(2), str. 239-245.
- Temesi, I. (2014). Institutional System of Hungarian Public Administration: Territorial Public Administration. U: A. Patyi, & Á. Rixer (eds.) *Hungarian public administration and administrative law* (str. 304-319). Passau, Germany: Schenk Verlag GmbH
- Verhey, L. (2003). British agencies: Surveying the quango state. U: L. Verhey, & T. Zwart (eds.) *Agencies in European and comparative perspective* (str. 19-36). Oxford, UK: Intersentia
- Žohar, F. (2008). Reform of financing of municipalities in Slovenia. *Financial Theory and Practice*, 32(2), str. 159-179.

Pravni izvori

- Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečišćeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.
- Zákon o krajích, č. 129/2000 Sb.
- Zákon o obcích, 128/2000 Sb.
- Zákon o organizácii miestnej štátnej správy, 180/2013.
- Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13.
- The fundamental law of Hungary, 18 April 2011, Am. 11 Mar 2013.
- Ustav Bugarske PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26, SG 12/6 FEB 2007.
- Ustav Češke 1/1993, No. 347/1997 Coll., No. 300/2000 Coll., No. 395/2001 Coll., No. 448/2001 Coll., No. 515/2002 Coll., No. 319/2009 Coll., No 71/2012 Coll. and No 98/2013 Coll.
- Ustav Estonije RT 1992, 26, 349, RT I 2003, 29, 174, RT I 2003, 64, 429, RT I 2007, 33, 210, RT I, 27. 4. 2011, 1.
- Ustav Litve, Oct 25, 1992.
- Ustav Rumunjske, Dec 8 1991, Am. Law No. 429/2003.
- Ustav Slovačke, Sep 3, 1992, Am. 323/2004, Am. 90/2001, Am. 427/2015.
- Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Dz.U. 2009 Nr 31 poz. 206.

Web izvori

<http://www.minv.sk/>

MODELS OF DECONCENTRATED PERFORMANCE OF STATE ADMINISTRATION TASKS IN POST-SOCIALIST COUNTRIES

Summary

The author develops models of how state administration tasks are performed within a particular state: the delegated affairs model, the functionally fragmented model, the personally integrated model, and the organisational integration model. In order to examine their analytical validity, a theoretical description of the models is accompanied by an overview of the territorial state administration in post-socialist countries that became EU members in 2004 and 2007, and which had previously been characterised by a dense network of territorial state administration. The models are differentiated by the level of integration of state bodies within the territorial unit. In the delegated affairs model, there are no state administrative bodies in the territory and administration tasks are carried out by local self-government units. This model is adopted in the Czech Republic. In the functionally fragmented model, state administration tasks are carried out by the territorial administrative units of central state bodies that operate separately in the territory. This model is adopted in Latvia and Lithuania. In the personally integrated model, the central state has its own representative in the territory (e.g. prefect, governor, voivode, or king's commissioner), who has certain powers in relation to the territorial administrative units, and thus the territorial units are more or less integrated in performing state administration tasks within the same territorial unit. This model is adopted in the majority of post-socialist countries (Bulgaria, Estonia, Poland, and Romania). In the organisational integration model, all state administration tasks are performed by a single territorial state body. This model is adopted in Hungary, Slovakia, and Slovenia. Since these countries had to develop local self-government capacities in order to become EU members, it is expected that trends in the institutional development of their territorial state administration might indicate a relationship between the growth of local capacities and the applied organisational model of territorial state administration. The conclusions are interpreted in the light of the development of territorial state administration in Croatia.

Keywords: territorial state administration, delegated affairs, territorial state bodies and units, state territorial representatives, deconcentration, post-socialist countries